FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 30. juni 2005 [1]

1. Kan de kompetente myndigheder i en medlemsstat, der modtager en ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil optagelsen er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis, fra indehaveren af et eksamensbevis fra en anden medlemsstat begrænse rækkevidden af den tilladelse, de giver, til bestemte former for virksomhed inden for dette erhverv, der er omfattet af det eksamensbevis, som ansøgeren har, i henhold til den gældende lovregulering i oprindelsesmedlemsstaten, således at andre former for virksomhed, der er omfattet af dette erhverv i henhold til den gældende lovregulering i værtslandet, udelukkes? Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, kan værtslandet da frit udelukke en sådan mulighed?

2. Dette er i det væsentlige de spørgsmål, som Tribunal Supremo (Spanien) har stillet i forbindelse med en tvist mellem de kompetente spanske myndigheder og en italiensk statsborger, der har et italiensk eksamensbevis som ingeniør inden for vandbygning, og som ønsker at udøve erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien.

3. Domstolen er i denne sag blevet anmodet om at præcisere rækkevidden af princippet om anerkendelse af eksamensbeviser, således som det er fastsat i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed [2] (herefter »direktivet«).

I — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

4. Fællesskabslovgivers arbejde på området for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser er præget af to forskellige fremgangsmåder, nemlig en sektorbestemt og en generel.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT 1989 L 19, s. 16.

5. Den sektorbestemte fremgangsmåde, der oprindeligt var den fremherskende, tilsigter for hvert erhverv dels at koordinere eller tilnærme betingelserne for erhvervsuddannelse (såsom varigheden og indholdet heraf), dels mellem medlemsstaterne at indføre et princip om automatisk gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der findes på en liste (opstillet i det pågældende direktiv eller fastlagt af medlemsstaterne i henhold til en i direktivet fastsat metode). Der er mellem 1975 og 1985 vedtaget flere direktiver i denne henseende for seks erhverv omfattet af sundhedssektoren og for virksomhed inden for arkitekturområdet.

6. Under hensyn til kompleksiteten og den med denne lovgivningsmetode forbundne langsommelighed blev der valgt en mere helhedsorienteret og smidig fremgangsmåde for hurtigere at kunne imødegå forventningerne hos medlemsstaters statsborgere, der ønsker at udøve et erhverv som selvstændig eller som lønmodtager i en anden medlemsstat end den, hvori de har erhvervet deres faglige kvalifikationer.

7. Dette var den fremherskende fremgangsmåde ved vedtagelsen af direktiv 89/48. Direktivet finder anvendelse på de erhverv, der ikke er omfattet af et særligt direktiv (hvorved der indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser) [3], og som er lovreguleret i værtslandet (det vil sige, hvor optagelsen og udøvelsen som selvstændig eller som lønmodtager i denne medlemsstat er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis fra en højere læreanstalt) [4], for så vidt det eksamensbevis, der er erhvervet i oprindelsesmedlemsstaten, bekræfter en uddannelse af mindst tre års varighed eller en tilsvarende uddannelse/erhvervserfaring [5].

8. Som anført i femte betragtning til direktivet, har medlemsstaterne fortsat ret til med henblik på at sikre kvaliteten af denne virksomhed på deres område at fastsætte et bestemt niveau for udøvelsen af de erhverv, for hvilke der ikke er fastsat noget krav af

3 — Jf. direktivets artikel 2, stk. 2.

4 — Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer, at direktivet gælder for enhver statsborger fra en medlemsstat (som jeg for nemheds skyld kalder »EF-statsborger«), der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller lønmodtager i et værtsland. Direktivets artikel 1, litra c), bestemmer, at der ved lovreguleret erhverv skal forstås »den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat«. Artikel 1, litra d), præciserer, at lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed er en »erhvervsmæssig virksomhed, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et eksamensbevis for i en medlemsstat at *optage* eller *udøve* denne virksomhed eller en form heraf«. Det tilføjes, at udøvelse af en aktivitet under anvendelse af en faglig titel betragtes som udøvelse af lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, såfremt anvendelse af den pågældende titel er forbeholdt personer, der er i besiddelse af det krævede eksamensbevis. Der skal således sondres mellem optagelsen og udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed. Man siger, at *optagelsen* af en erhvervsmæssig virksomhed er lovreguleret, når den generelle udøvelse heraf, uanset vilkårene herfor (for eksempel under den ene eller anden titel eller uddannelse) er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis. Man siger, at *udøvelsen* af en erhvervsmæssig virksomhed er lovreguleret, når udøvelsen heraf i henhold til visse bestemte vilkår (såsom brug af en bestemt titel eller uddannelsesbetegnelse), efter at erhvervet er blevet optaget, er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis. Vedrørende denne sondring, jf. J. Pertek: »*Reconnaissance des diplômes organisée par des directives*«, Éditions du Juris-Classeur, 1998, hæfte 720, punkt 40-69 og 144-149.

5 — Jf. direktivets artikel 1, litra a), sammenholdt med tredje betragtning til direktivet.

denne art i et specifikt direktiv[6]. Det bestemmes imidlertid i samme betragtning, at medlemsstaterne ikke kan pålægge en EF-statsborger at erhverve kvalifikationer, som medlemsstaten sædvanligvis indskrænker sig til at fastsætte under henvisning til de eksamensbeviser, der udstedes inden for rammerne af statens eget nationale uddannelsessystem, når den pågældende allerede helt eller delvis har erhvervet disse kvalifikationer i en anden medlemsstat, således at de værtslande, i hvilke udøvelsen af et bestemt erhverv er lovreguleret, derfor skal tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver.

9. Rækkevidden af denne forpligtelse er præciseret i direktivets artikel 3, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere,

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat, eller

b) såfremt ansøgeren på fuldtidsbasis har udøvet det pågældende erhverv i mindst to år i løbet af de forudgående ti år i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret [...], og den pågældende er i besiddelse af et eller flere kvalifikationsbeviser:

— som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat [...]

— hvoraf det fremgår, at indehaveren med positivt resultat har gennemgået en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, ved et universitet eller en anden højere læreanstalt eller ved en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau i en medlemsstat [...] og

— som har forberedt ham til at udøve det pågældende erhverv.

[...]«

6 — Det er ligeledes i tiende betragtning til direktivet præciseret, at direktivet »hverken [har] til formål at ændre de erhvervsmæssige, herunder etiske, bestemmelser, som gælder for enhver, der udøver et erhverv på en medlemsstats område, eller at unddrage vandrende arbejdstagere anvendelsen af disse bestemmelser; [det] begrænses til fastsættelse af passende foranstaltninger, hvorved det kan sikres, at den vandrende arbejdstager overholder de bestemmelser, som gælder for det pågældende erhverv i værtslandet«.

10. Ved at opstille dette princip om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser befæster direktivet EF-statsborgerens ret til at udnytte erhvervsmæssige kundskaber i en hvilken som helst medlemsstat, og dermed befæstes og samtidig sikres hans ret til at erhverve sådanne kundskaber dér, hvor han måtte ønske det [7].

11. Direktivet præciserer det opstillede princip i artikel 4, stk. 1, første afsnit, hvorefter »[a]rtikel 3 [...] ikke [er] til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver:

a) [enten] at han beviser, at han har erhvervserfaring [af en vis varighed], når varigheden af den uddannelse, som han i henhold til artikel 3, litra a) og b), dokumenterer at have gennemgået, er mindst et år kortere end den uddannelsestid, der kræves i værtslandet [...]

[...]

b) [eller] at han gennemgår en prøvetid [8], der dog ikke må overstige tre år, eller består en egnethedsprøve [9]:

— når den uddannelse, han i henhold til artikel 3, litra a) og b), har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, eller

— når det lovregulerede erhverv — i det tilfælde, der er nævnt i artikel 3, litra b) — i værtslandet omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i det erhverv, som ansøgeren har udøvet i sit oprindelsesland eller sit seneste opholdsland, og denne forskel er karakteriseret ved en særlig uddannelse, der kræves i værtslandet, og som omfatter fag, der er væsensforskellige fra de fag, der er omfattet af det eller de af ansøgeren fremlagte kvalifikationsbeviser«.

7 — Jf. trettende betragtning.

8 — Prøvetid er i direktivets artikel 1, litra f), defineret som udøvelse af et lovreguleret erhverv, der finder sted i værtslandet på en kvalificeret fagmands ansvar og eventuelt er ledsaget af en supplerende uddannelse.

9 — Direktivets artikel 1, litra g), definerer egnethedsprøven som en kontrol udelukkende af ansøgerens faglige kundskaber, som foretages af værtslandets kompetente myndigheder, og hvis formål er at vurdere ansøgerens egnethed til at udøve et lovreguleret erhverv i dette land. Med henblik på denne kontrol opstiller de kompetente myndigheder en liste over de fag, der på grundlag af en sammenligning mellem den uddannelse, der kræves i den pågældende medlemsstat, og den uddannelse, som ansøgeren har fået, ikke er omfattet af eksamensbeviset eller det eller de kvalifikationsbeviser, som ansøgeren fremlægger. Egnethedsprøven skal vedrøre fag, som vælges blandt dem, der er opført på listen, og hvortil kendskab er en væsentlig forudsætning for, at ansøgeren kan udøve det pågældende erhverv i værtslandet.

12. Direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), andet afsnit, opstiller den regel, at »[g]ør værtslandet brug af denne mulighed, skal det give ansøgeren ret til at vælge mellem prøvetid og egnethedsprøve«. Niende betragtning til direktivet understreger interessen i sådanne foranstaltninger: »formålet med såvel prøvetid som egnethedsprøve er at forbedre de bestående forhold med hensyn til medlemsstaternes gensidige anerkendelse af eksamensbeviser og dermed at lette den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet; sigtet med dem er at vurdere egnetheden hos en indvandrer, som har fået en erhvervsuddannelse i en anden medlemsstat, til at tilpasse sig sit nye erhvervsmiljø«.

14. Der er indført tilsvarende bestemmelser ved Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF [10]. Direktiv 92/51 finder, med forbehold for, at der findes et specifikt direktiv, anvendelse på erhverv, hvis optagelse og udøvelse i værtslandet er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis fra en højere videregående uddannelse, for så vidt indehaveren af det eksamensbevis, der er opnået i oprindelsesmedlemsstaten, har bestået en post-gymnasial uddannelse af en varighed på mindst et år og maksimalt tre år eller en tilsvarende uddannelse.

B — *De nationale bestemmelser*

13. Direktivets artikel 7 præciserer rækkevidden af de rettigheder, som værtslandet giver ansøgeren i kraft af anerkendelsen af hans kvalifikationer. Artikel 7, stk. 1 og 2, pålægger den kompetente myndighed i værtslandet en forpligtelse til at anerkende, at de EF-statsborgere, som opfylder betingelserne for dér i landet at få adgang til og udøve et lovreguleret erhverv, har ret til at benytte den faglige titel i værtslandet, der svarer til det pågældende erhverv, og at de har ret til at benytte hjemlandets retmæssige titel og eventuelt en forkortelse heraf på det pågældende lands sprog. I sidstnævnte tilfælde er det bestemt, at værtslandet kan foreskrive, at denne titel skal efterfølges af navn og beliggenhed for den institution eller den eksamenskommission, der har tildelt den.

15. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at direktivet er gennemført i spansk ret ved kongeligt dekret nr. 1665/1991 af 25. oktober 1991 [11].

16. Nærmere bestemt gennemfører dekretets artikel 4, stk. 1, direktivets artikel 3, litra a), med følgende ordlyd: »Som adgangsgivende til at udøve former for virksomhed, som er omfattet af et lovreguleret erhverv,

10 — EFT L 209, s. 25.

11 — BOE nr. 280 af 22.11.1991, s. 37916.

anerkendes i Spanien eksamensbeviser, som er opnået i en EU-medlemsstat, og som dér giver adgang til at udøve dette erhverv, idet sådanne eksamensbeviser herved får samme virkninger som det tilsvarende spanske eksamensbevis«.

17. Endvidere bestemmer samme dekrets artikel 5, litra b), i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), at det kan være en betingelse for anerkendelse af eksamensbeviser, at ansøgeren efter eget valg enten består en egnethedsprøve eller gennemgår en prøvetid, når den uddannelse, han har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsensforskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i Spanien, eller når det pågældende erhverv i Spanien omfatter en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i dette erhverv i oprindelseslandet, og denne forskel er karakteriseret ved en særlig uddannelse, som kræves i henhold til de relevante spanske bestemmelser, og som omfatter fag, der er væsensforskellige fra de fag, der er omfattet af det af ansøgeren fremlagte eksamensbevis [12].

18. Det fremgår ligeledes af forelæggelseskendelsen, at erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør er et lovreguleret erhverv i Spanien, således at optagelsen og udøvelsen heraf er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis (som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør) [13]. Den post-gymnasiale uddannelse, der kræves for at opnå et sådant eksamensbevis, varer seks år [14].

19. Erhvervet omfatter i Spanien en lang række former for virksomhed, såsom projektering og konstruktion af vandbygningsarbejder, infrastruktur for transport ad landeveje, søveje eller vandveje og beskyttelse af strande og miljøet samt fysisk planlægning, herunder byplanlægning [15].

II — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

20. Den 27. juni 1996 anmodede Giuliano Mauro Imo, der er italiensk statsborger, de kompetente spanske myndigheder (erhvervsministeriet) om anerkendelse af sit italienske eksamensbevis som ingeniør inden for vandbygning med henblik på at udøve erhvervet

12 — Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 8, og den spanske regerings indlæg, s. 3.

13 — Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 7 og 11. Den forelæggende ret har ikke præciseret nøjagtigt, hvorledes erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør er reguleret i Spanien. Da *optagelsen* af dette erhverv imidlertid forekommer at være underlagt besiddelsen af et eksamensbevis som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, formoder jeg, at *udøvelsen* af dette erhverv med titel som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør ligeledes er underlagt besiddelsen af et sådant eksamensbevis. Lovreguleringen af optagelsen af et erhverv hænger generelt sammen med en regulering af dets udøvelse. Jf. J. Pertek, punkt 53.

14 — Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 2.

15 — Samme sted, s. 11.

som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien [16].

21. I forbindelse med behandlingen af denne ansøgning hørte erhvervsministeriet andre ministerier (miljøministeriet og uddannelses- og kulturministeriet) og Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (sammenslutning af vej-, kanal- og havnebygningsingeniører, herefter »Colegio«).

22. Miljøministeriet (nærmere bestemt kyststyrelsen) fastslog efter at have sammenlignet den uddannelse, som ansøgeren havde modtaget i Italien for at opnå sit eksamensbevis som civilingeniør inden for vandbygning, med uddannelsen i Spanien inden for kystingeniørområdet for at opnå eksamensbevis som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, at der var visse forskelle mellem de to uddannelser. Ministeriet konkluderede på denne baggrund, at ansøgeren først skulle gennemføre en prøvetid eller bestå en egnethedsprøve for at kunne få anerkendt eksamensbeviset i Spanien.

23. Colegio var ligeledes af den opfattelse, at den af ansøgeren modtagne uddannelse manglede væsentligt indhold (særligt inden for områderne miljøteknik, sanitet og brobygning), hvilket set i sammenhæng med ansøgerens manglende erhvervserfaring medførte, at hans eksamensbevis ikke kunne anerkendes.

24. Hvad angår uddannelses- og kulturministeriet afgav det ikke udtalelse. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at dette ministerium i sager, der var analoge med tvisten i hovedsagen, havde den opfattelse, at besiddelsen af et italiensk eksamensbevis som ingeniør inden for vandbygning var tilstrækkelig til at give indehaveren af dette eksamensbevis ret til at optage erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien, uden at det var nødvendigt at kræve, at ansøgeren først gennemførte en prøvetid eller bestod en egnethedsprøve [17].

25. Ved bekendtgørelse af 4. november 1996 anerkendte erhvervsministeriet endelig ansøgerens eksamensbevis og gav ham ret til at optage erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien.

16 — Den forelæggende ret har anført, at ansøgeren ønskede at »udøve« erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien. Det synes imidlertid, at ansøgeren frem for alt ønskede at optage erhvervet i denne medlemsstat i direktivets forstand snarere end at udøve det i en særskilt form efter allerede at have optaget det (for eksempel ved at gøre brug af titlen vej-, kanal- og havnebygningsingeniør). Ved behandlingen af denne sag forudsætter jeg således, at tvisten i hovedsagen er koncentreret om optagelsen af dette erhverv i direktivets forstand snarere end udøvelsen heraf. Det er på denne måde, at jeg forstår de faktiske og processuelle oplysninger i forelæggelseskendelsen og de præjudicielle spørgsmål, der er knyttet hertil.

17 — Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 3 og 4.

26. Colegio anlagde et annullationssøgsmål mod denne bekendtgørelse ved Audiencia Nacional, der behandler forvaltningssager. Colegio gjorde til støtte for påstanden gældende, dels at den uddannelse, som Giuliano Mauro Imo havde modtaget i Italien, ikke svarede til den, der kræves i Spanien for at optage erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, dels at dette erhverv i Spanien omfatter former for virksomhed, der ikke var omfattet af erhvervet som ingeniør inden for vandbygning i Italien.

27. Colegio fik ved dom af 1. april 1998 ikke medhold i påstanden. Det anførtes i dommen, at det italienske eksamensbevis som civilingeniør inden for vandbygning gav ret til i Italien at optage det samme erhverv som erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien, og at den uddannelse, som indehaveren af et sådant eksamensbevis havde modtaget, omfattede de grundlæggende fag, som Spanien krævede for erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør.

28. Colegio iværksatte kassationsanke af denne dom ved Tribunal Supremo. Colegio gjorde til støtte for sin påstand atter gældende, dels at erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør (i Spanien) er forskelligt fra erhvervet som ingeniør inden for vandbygning (i Italien), dels at denne forskel for så vidt angår formerne for virksomhed indebærer en betydelig forskel i uddannelsen. Den uddannelse, som vedkommende modtog i Italien er nemlig mangelfuld, selv hvad angår kystteknik, selv om dette fag er det eneste ud af adskillige grundlæggende fag i den spanske uddannelse som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, som vedkommende har studeret. Ifølge Colegio omfattede den spanske uddannelse dermed fag, der er væsentligt forskellige fra de fag, som Giuliano Mauro Imo havde studeret under den uddannelse, han fulgte i Italien.

29. Selv om Colegio har anfægtet, at vedkommende får ret til at optage alle de former for virksomhed, der er omfattet af erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, har sammenslutningen ikke anfægtet, at han får ret hertil for en del af disse former for virksomhed inden for området vandbygningsarbejde, der svarer til det eksamensbevis, han er i besiddelse af.

III — De præjudicielle spørgsmål

30. På baggrund af de synspunkter, der er fremsat af parterne i hovedsagen, har Tribunal Supremo besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videre-

gående uddannelser af mindst tre års varighed fortolkes således, at bestemmelsen giver værtsmedlemsstaten mulighed for at meddele en begrænset anerkendelse af faglige kvalificationer, der er erhvervet af en ansøger, som er i besiddelse af et eksamensbevis for uddannelsen til »Ingegnere civile idraulico« (vandbygningsingeniør) (udstedt i Italien), og som ønsker at udøve sit erhverv i en anden medlemsstat, hvor erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør er anerkendt som lovreguleret erhverv? Det lægges herved til grund, at sidstnævnte erhverv i værtslandet omfatter former for virksomhed, som ikke altid svarer til dem, der er omfattet af ansøgerens eksamensbevis, og at dennes uddannelse ikke omfatter væsentlige fag, som generelt kræves for at erhverve eksamensbeviset for uddannelsen til vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i værtslandet.

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da i overensstemmelse med artikel 39 EF og 43 EF at begrænse rettighederne for ansøgere, som ønsker at udøve deres erhverv som selvstændige eller som lønmodtagere i en anden medlemsstat end den, hvori de har erhvervet deres faglige kvalifikationer, således at værtslandet ved nationale bestemmelser kan udelukke muligheden for en begrænset anerkendelse af de faglige kvalifikationer, selv om en sådan beslutning, som i princippet er i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 89/48/EØF, indebærer, at det pålægges ansøgerne at opfylde nogle yderligere og urimelige betingelser for at få adgang til at udøve deres erhverv?«

31. Den forelæggende ret har navnlig præciseret, at der ved udtrykket »begrænset anerkendelse af faglige kvalifikationer« (der anvendes i begge spørgsmål) skal forstås en anerkendelse, som kun giver ansøgeren ret til at optage erhvervet for de former for virksomhed, der svarer til hans eksamensbevis (vandteknik), som er omfattet af det mere generelle erhverv som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør (således som det er lovreguleret i værtslandet), uden at den pågældende ansøger skal opfylde de yderligere betingelser i direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit [18].

32. Tribunal Supremo har ligeledes anført, at tvisten i hovedsagen nærmere bestemt er omfattet af tilfældet i direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led [19].

18 — Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 13.

19 — Sammesteds, s. 10.

IV — Analyse

33. Jeg skal først behandle det første spørgsmål og derefter i givet fald det andet.

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

34. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål i det væsentlige oplyst, om bestemmelserne i direktivets artikel 3, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, er til hinder for, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de modtager en ansøgning om tilladelse til at optage et erhverv, hvortil optagelsen eller udøvelsen i denne medlemsstat er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis, fra indehaveren af et eksamensbevis, der er opnået i en anden medlemsstat, kan tage en sådan ansøgning delvist til følge, hvis den berørte part samtykker heri, ved at fritage ham fra forpligtelsen til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve og ved til gengæld at begrænse rækkevidden af den tilladelse, de giver, til de former for virksomhed inden for dette erhverv, som ansøgerens eksamensbevis giver adgang til i henhold til gældende lovgivning i den medlemsstat, hvori det er blevet opnået, med udelukkelse af andre former for virksomhed, der er omfattet af det pågældende erhverv i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse i værtslandet.

35. Jeg skal indledningsvis anføre, at det i tvisten i hovedsagen er ubestridt, at den ordning med gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der finder anvendelse, er den ved direktivet indførte. Der er nemlig ikke noget specifikt direktiv for ingeniørerhvervet [20]. Jeg antager endvidere, at alene direktivet finder anvendelse, med udelukkelse af direktiv 92/51, i det omfang det eksamensbevis, hvoraf der er ansøgt om anerkendelse, synes at dokumentere et undervisningsforløb på mere end tre år [21].

36. Jeg antager ligeledes, at erhvervet som ingeniør inden for vandbygning er lovreguleret i Italien i direktivets forstand, således at direktivets artikel 3, litra a), og artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, finder anvendelse på tvisten i hovedsagen [22].

37. På baggrund heraf skal jeg undersøge det første spørgsmål og først behandle direktiv-

20 — Ideen om at vedtage et specifikt direktiv for ingeniørerhvervet synes allerede at være fremkommet i 1969, men er aldrig ført ud i livet. Jf. i denne henseende R. Hamelin, »La proposition de directive relative au titre d'ingénieur«, *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, *Économica*, 1989, s. 31-41.

21 — Ifølge de oplysninger, som Colegio er fremkommet med for den forelæggende ret, varer den ingeniøruddannelse, som ansøgeren fremlagde dokumentation for, fem år. (Jf. forelæggelseskendelsens danske version, s. 2). Jf. i samme retning, R. Hamelin, s. 33.

22 — I tilfælde, hvor dette ikke er korrekt, er det alene direktivets artikel 3, litra b) [og ikke artikel 3, litra a] og artikel 4, stk. 1, litra a), eller litra b), første afsnit, første eller tredje led, der finder anvendelse (idet tredje led i det væsentlige gentager andet led).

bestemmelsernes ordlyd, direktivets generelle opbygning og formålet med direktivet.

1. Ordlyden af direktivets artikel 3, litra a), og artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led

38. Jeg skal bemærke, at direktivets artikel 3, litra a), bestemmer følgende: »Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis for at optage eller udøve et bestemt *lovreguleret erhverv*, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, [...] såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve *det samme erhverv*, og som er opnået i en medlemsstat [...]« [23].

39. Jeg skal ligeledes bemærkes, at direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, bestemmer følgende: »[a]rtikel 3 er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver: [...] at han gennemgår en prøvetid [...], der dog ikke må overstige tre år, eller består en egnethedsprøve *[...] når det lovregulerede erhverv — i det tilfælde, der er nævnt i artikel 3, litra b) — i værtslandet omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i det erhverv, som ansøgeren har udøvet i sit oprindelsesland eller sit seneste opholdsland*, og denne forskel er karakteriseret ved en særlig uddannelse, der kræves i værtslandet, og som omfatter fag, der er væsensforskellige fra de fag, der er omfattet af det eller de af ansøgeren fremlagte kvalifikationsbeviser [...]« [24].

40. Det følger samlet af disse bestemmelser, at det i direktivets artikel 3, litra a), omhandlede tilfælde [som direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, henviser til] ikke er begrænset til tilfælde, hvor det i værtslandet lovregulerede erhverv og det i oprindelsesmedlemsstaten lovregulerede erhverv er fuldstændigt identiske i den forstand, at der er et absolut sammenfald mellem deres forskellige former for virksomhed. Udtrykket »det samme erhverv«, der anvendes i artikel 3, omfatter således ikke kun det tilfælde, hvor de to pågældende erhverv er identiske, men også det tilfælde, hvor de blot er tilsvarende [25].

41. Efter min opfattelse indeholder direktivets artikel 3, litra a), alene således forbud for de kompetente myndigheder i værtslandet til

23 — Min fremhævelse.

24 — Min fremhævelse.

25 — Jf. i denne retning, *Le Petit Robert — Dictionnaire de la langue francaise*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999: Det ubestemte adjektiv »même« angiver på fransk absolut identitet eller blot lighed.

at nægte en EF-statsborger at *optage* et lovreguleret erhverv eller at *udøve* det med den blotte begrundelse, at han ikke har det krævede nationale eksamensbevis, selv om han i en anden medlemsstat har opnået det eksamensbevis, som dér kræves for enten at *optage* et erhverv, der er identisk eller analogt med det, han påtænker at optage i værtslandet, eller for at *udøve* et erhverv, der er identisk eller analogt med det, han ønsker at udøve i denne sidstnævnte medlemsstat. Dette forbud er opstillet med forbehold for værtslandets mulighed for under visse omstændigheder at kunne kræve af den berørte part, at han gennemfører en prøvetid eller underkaster sig en egnethedsprøve i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), med henblik på at vurdere ansøgerens egnethed til i værtslandet at optage det pågældende erhverv eller at udøve det.

42. De kompetente myndigheder i et værtsland kan således f.eks. ikke nægte en EF-statsborger, der er indehaver af et eksamensbevis som ingeniør eller bogholder, at optage erhvervet som ingeniør eller bogholder med den begrundelse, at eksamensbeviset er opnået i en anden medlemsstat, selv om dette eksamensbevis giver ham ret til i denne sidstnævnte medlemsstat at optage erhvervet som ingeniør eller bogholder, med forbehold for muligheden for, at de pågældende myndigheder kan kræve, at den berørte part gennemfører en prøvetid eller en egnethedsprøve, når erhvervet som ingeniør eller bogholder, således som det er reguleret i værtslandet, dækker flere former for virksomhed, end det gør i oprindelsesmedlemsstaten, og når denne forskel for så vidt angår de forskellige former for virksomhed indebærer en væsentlig forskel i uddannelsens indhold.

43. Derimod er der intet hverken i ordlyden af direktivets artikel 3, litra b), eller i artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, som er til hinder for, at myndighederne for eksempel nægter en EF-statsborger, der er indehaver af et eksamensbevis som bogholder fra en anden medlemsstat, at optage erhvervet som ingeniør, da disse to erhverv slet ikke er sammenlignelige for så vidt angår de forskellige former for virksomhed, således at kravet om en prøvetid eller en egnethedsprøve ikke er berettiget. Disse erhverv er reelt så forskellige, at overgangen fra den ene til den anden forudsætter, at den berørte part følger en ny uddannelse, der er helt anderledes end den, han tidligere har fulgt.

44. Efter min opfattelse er disse bestemmelsers ordlyd heller ikke til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet giver en EF-statsborger, som samtykker heri, tilladelse til kun at optage en del af de former for virksomhed, der er dækket af det lovregulerede erhverv, han ønsker at optage i denne medlemsstat (såsom erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien), når denne del svarer til de former for virksomhed, som den berørte part havde ret til at optage i oprindelsesmedlemsstaten i

kraft af hans eksamensbevis (såsom de former for virksomhed, der svarer til det italienske eksamensbevis som civilingeniør inden for vandbygning), uden at han er forpligtet til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve.

45. En sådan tilladelse består nemlig ikke i at nægte en EF-statsborger at optage forskellige former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv i værtslandet (såsom erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien) med den blotte begrundelse, at den berørte part ikke har det krævede nationale eksamensbevis (såsom det spanske eksamensbevis som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør), selv om han i en anden medlemsstat har opnået det eksamensbevis, som dér kræves for at optage et tilsvarende erhverv (såsom civilingeniør inden for vandbygning). Det følger heraf, at tilladelsen ikke tilsidesætter ordlyden af direktivets artikel 3, litra a).

46. Denne konklusion er også korrekt, hvis den pågældende tilladelse samtidig nægter den berørte part at optage visse af de former for virksomhed, der er dækket af det lovregulerede erhverv i værtslandet, nemlig de former for virksomhed, som han ikke har ret til at optage i oprindelsesmedlemsstaten i kraft af hans eksamensbevis (såsom de former for virksomhed som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, der ikke er omfattet af området som ingeniør med speciale i vandbygning).

47. Hvis det anerkendes, at forbuddet i direktivets artikel 3, litra a), uden forskel finder anvendelse på alle fuldstændige eller delvise afvisninger af at optage former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv i værtslandet, gives artiklen et større anvendelsesområde end det, som fællesskabslovgiver uden tvivl har forudsat. I det tilfælde (som jeg forkaster), hvor dette havde været fællesskabslovgivers hensigt, ville han sandsynligvis udtrykkeligt have præciseret dette (i direktivets artikel 3 eller i en af betragtningerne), idet den pågældende artikel udgør nøglen til den generelle ordning med gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der er indført med direktivet. Direktivet indeholder imidlertid ikke nogen præcisering i denne henseende.

48. Forbuddet i direktivets artikel 3 finder ganske vist navnlig anvendelse på afvisningen af at optage et lovreguleret erhverv i værtslandet »på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere«. Dette udtryk kan give den opfattelse, at de kompetente myndigheder i denne stat ikke har andre muligheder end at give tilladelse til at optage det pågældende erhverv fuldstændigt, det vil sige alle de former for virksomhed, der er omfattet af erhvervet i medlemsstaten, således at det er udelukket at tillade eller nægte at optage et sådant erhverv delvist, det vil sige at begrænse en sådan beslutning til visse af disse former for virksomhed.

49. Efter min opfattelse er det imidlertid overdrevent at drage en sådan følge. Udtrykket er nemlig begrænset til at understrege for så vidt angår optagelsen af et lovreguleret

erhverv, at det er forbudt for de kompetente myndigheder i værtslandet at forskelsbehandle en statsborger fra en anden medlemsstat ved at nægte ham at optage et bestemt erhverv med den blotte begrundelse, at han ikke har det krævede nationale eksamensbevis, selv om han i en anden medlemsstat har opnået det eksamensbevis, som dér kræves for at optage et identisk eller tilsvarende erhverv.

50. Det pågældende udtryk er kun en angivelse af princippet om gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne, som den ved direktivet indførte ordning med gensidig anerkendelse af eksamensbeviser hviler på, hvorefter »et eksamensbevis ikke [anerkendes] under hensyn til den iboende værdi af den uddannelse, som det attesterer, at den pågældende har, men fordi det i den medlemsstat, hvor det er blevet udstedt [...], giver adgang til et lovreguleret erhverv« [26].

51. Det er i denne forstand, at femte betragtning til direktivet anfører — som et ekko af artikel 3 — at medlemsstaterne ikke kan »pålægge en EF-statsborger at erhverve kvalifikationer, som medlemsstaten sædvanligvis indskrænker sig til at fastsætte under henvisning til de eksamensbeviser, der udstedes inden for rammerne af statens eget nationale uddannelsessystem, når den pågældende allerede helt eller delvis har erhvervet disse kvalifikationer i en anden medlemsstat [og] de værtslande, i hvilke udøvelsen af et bestemt erhverv er lovreguleret, skal derfor tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver«.

52. Direktivet drager derfor kun følgerne af Domstolens praksis på området for gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationer, hvilke principper er opstillet i dom af 7. maj 1991 i Vlassopoulou-sagen [27].

53. Jeg konkluderer derfor, at ordlyden af direktivets artikel 3, litra a), ikke er til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet træffer beslutning om delvis optagelse af et lovreguleret erhverv på dets område, der altså er begrænset til de former for virksomhed, som den berørte part har ret til at optage i den medlemsstat, hvori han har opnået sit eksamensbevis.

26 — Dom af 29.4.2004, sag C-102/02, Beuttenmüller, Sml. I, s. 5405, præmis 52.

27 — Sag C-340/89, Sml. I, s. 2357, præmis 16. Jf. ligeledes i denne retning, bl.a. dom af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernandez de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 29-31, af 14.9.2000, sag C-238/98, Hocsman, Sml. I, s. 6623, præmis 21-24, af 22.1.2002, sag C-31/00, Dreessen, Sml. I, s. 663, præmis 31, og af 16.5.2002, sag C-232/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4235, præmis 21. Ifølge denne retspraksis følger det af artikel 43 EF, at myndighederne i en medlemsstat ved behandlingen af en ansøgning fra en anden medlemsstats statsborger om at få tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv er forpligtet til at tage hensyn til den berørte parts faglige kvalifikationer og foretage en sammenligning med dels de kvalifikationer, som hans eksamensbeviser, certifikater og andre titler dokumenterer, og hans relevante erhvervserfaring, dels de faglige kvalifikationer, der kræves i henhold til den nationale lovgivning for at udøve det pågældende erhverv.

54. Efter min opfattelse modsiges dette ikke af ordlyden af direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, der som anført udtrykkeligt omhandler det tilfælde, der er nævnt i »artikel 3, litra a)«, det vil sige direktivets artikel 3, litra a).

55. Jeg skal bemærke, at disse bestemmelser i artikel 4 alene forbeholder værtslandet muligheden for at betinge udstedelsen af en tilladelse til at optage (eller snarere udøve) de former for virksomhed, der er omfattet af det lovregulerede erhverv, af, at ansøgeren gennemfører en prøvetid eller en egnethedsprøve, når den af værtslandet krævede uddannelse for at opnå det eksamensbevis, som han har fået i en anden medlemsstat, er væsentlig forskellig fra den, der kræves i værtslandet, og svarer til en forskel mellem dels det virksomhedsområde, der er dækket af det tilsvarende erhverv, som den berørte part har ret til at udøve i den medlemsstat, hvor han har opnået sit eksamensbevis, dels det område, der er dækket af det erhverv, som han ønsker at optage i værtslandet.

56. Pålæggelsen af sådanne krav i forhold til ansøgeren er kun en mulighed og ikke en forpligtelse, som værtslandet systematisk skal iværksætte, hvorfor ordlyden af direktivets artikel 4 ikke er til hinder for, at de kompetente myndigheder i denne stat under visse omstændigheder giver afkald på at opstille sådanne krav.

57. Endvidere er det eneste formål med sådanne eventuelle krav at vurdere ansøgerens egnethed til at tilpasse sig det nye erhvervsmiljø, som han ønsker at få adgang til, og som han ikke er blevet forberedt på i forbindelse med den undervisning, han fulgte for at opnå sit eksamensbevis [28]. Det følger heraf, at kravene ikke er berettigede i det tilfælde, hvor den berørte part i værtslandet kun har tilladelse til at optage de former for virksomhed, der er omfattet af det erhverv, hans eksamensbevis giver ham adgang til i oprindelsesmedlemsstaten, og som, må man formode, han allerede har forberedt sig på under den uddannelse, han har fulgt for at opnå eksamensbeviset.

58. Herudover opstiller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået [29], det princip, at enhver advokat har ret til varigt i et værtsland at udøve de samme former for advokatvirksomhed, som en advokat udøver under denne stats advokattitel, medmindre denne udelukker advokater, der har opnået deres titel i en anden medlemsstat, fra at optage visse former for

28 — Det bemærkes, at dette formål med prøvetiden eller egnethedsprøven er præciseret i niende betragtning til direktivet og i artikel 1, litra f) og g).

29 — EFT L 77, s. 36.

virksomhed, som er omfattet af advokathvervet på værtslandets område, når disse former for virksomhed i andre medlemsstater er forbeholdt andre erhverv end advokater [30].

59. Direktiv 98/5 giver således mulighed for, at en medlemsstat kan nægte en EF-statsborger, der har opnået sine kvalifikationer i en anden medlemsstat, at optage visse former for virksomhed, der er omfattet af advokathvervet i værtslandet, når disse former for virksomhed ikke er omfattet af anvendelsesområdet for dette erhverv i en anden medlemsstat. Denne situation kan tilnærmes situationen i direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led.

60. Direktiv 98/5 erstatter imidlertid ikke direktivet (for så vidt angår advokathvervet), men kompletterer det, idet det heri anerkendes, at advokater, der har opnået deres faglige kvalifikationer i en anden medlemsstat, og som netop ikke ønsker at gennemføre den egnethedsprøve, der er fastsat i direktivets artikel 4, har ret til at integrere sig i dette erhverv i værtslandet efter en vis periode med erhvervserfaring i denne medlemsstat under oprindelseslandets titel [31].

61. Denne opfattelse af direktiv 98/5 støtter min idé om, at hverken ordlyden af direktivets artikel 3, litra a), eller ordlyden af direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, er til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet giver en EF-statsborger, der samtykker heri, tilladelse til at optage en del af de former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv i denne medlemsstat, når denne del svarer til de former for virksomhed, som den berørte part har ret til at optage i oprindelsesmedlemsstaten i kraft af hans eksamensbevis, uden at han er forpligtet til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve.

62. Efter min opfattelse rejser direktivets generelle opbygning heller ikke tvivl om denne fortolkning.

2. Direktivets generelle opbygning

63. Efter min opfattelse er ingen andre bestemmelser i direktivet til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet giver en ansøger, der samtykker heri, en sådan tilladelse til delvist at optage et lovreguleret erhverv på dets område og at fritage ham fra at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve.

30 — Jf. artikel 2 sammenholdt med artikel 5, stk. 1 og 2. Det drejer sig om oprettelse af dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom.

31 — Dette følger af anden, tredje og femte betragtning til direktiv 98/5.

64. Direktivets artikel 7 bestemmer ganske vist, således som det er anført, at de kompetente myndigheder i værtslandet anerkender, at de EF-statsborgere, som opfylder betingelserne for dér i landet at få adgang til og udøve et lovreguleret erhverv, har ret til at benytte den *faglige titeli værtslandet*, der svarer til det pågældende erhverv.

65. Disse bestemmelser viser fællesskabslovgivers ønske om i værtslandet at lette ligestillingen af statsborgere fra andre medlemsstater, der har opnået deres eksamensbevis i disse stater, med nationale statsborgere, der har opnået deres faglige kvalifikationer i værtslandet. Dette ønske er forbundet med det med direktivet forfulgte formål, der — som jeg senere skal påvise — består i at lette mulighederne for, at EF-borgere kan udøve erhverv, hvortil adgangen i værtslandet er betinget af en post-gymnasial uddannelse.

66. Hvis de kompetente myndigheder i værtslandet således i henhold til disse bestemmelser er forpligtet til at anerkende, at disse statsborgere har ret til at anvende en faglig titel, der svarer til det erhverv, som er lovreguleret på denne stats område, gælder denne forpligtelse efter min opfattelse udelukkende, når de berørte parter opfylder alle de der gældende betingelser for at optage og udøve dette erhverv.

67. Jeg udleder heraf, at direktivets artikel 7, stk. 1, ikke er til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet, når de berørte parter ikke opfylder alle de i denne stat fastsatte betingelser for at optage det pågældende lovregulerede erhverv (medmindre de navnlig har gennemført en prøvetid eller en egnethedsprøve), kun tillader vedkommende, hvis de ønsker det, at optage en del af de former for virksomhed, der er omfattet af dette erhverv (den del, som de kan optage i oprindelsesmedlemsstaten), og ikke alle de former for virksomhed og dermed ikke tillader dem at anvende den faglige titel, som svarer til dette erhverv med henblik på navnlig at undgå enhver forveksling hos forbrugerne, der vil benytte sig af deres ydelser på værtslandets område.

68. Det gælder også når EF-statsborgere opfylder alle betingelserne for at optage og udøve et erhverv, der er lovreguleret på værtslandets område (for eksempel efter gennemførelsen af en prøvetid eller en egnethedsprøve), men ikke nødvendigvis udøver dette erhverv under den tilsvarende faglige titel i værtslandet, selv om de opfylder alle de krævede betingelser for at optage alle de former for virksomhed, der er omfattet af dette erhverv, og for at udøve dem under en sådan faglig titel. Dette følger af direktivets artikel 7, stk. 2.

69. Fællesskabslovgiver har faktisk ønsket at pålægge de kompetente myndigheder i værtslandet en forpligtelse til at anerkende, at alle EF-statsborgere, der opfylder alle betingelserne for at optage og udøve et erhverv, der er lovreguleret på værtslandets område, har ret til at benytte *hjemlandets retmæssige titel* (til forskel fra en faglig titel) og eventuelt en forkortelse heraf på det pågældende lands sprog. Perspektivet med at ligestille disse statsborgere med nationale statsborgere er så meget desto mindre systematisk, da det i direktivets artikel 7, stk. 2, er præciseret, at »[v]ærtslandet kan foreskrive, at denne titel skal efterfølges af navn og beliggenhed for den institution eller den eksamenskommission, der har tildelt den«.

70. Det følger heraf, at direktivets generelle opbygning ikke er til hinder for, at de kompetente myndigheder i værtslandet giver en ansøger, såfremt han samtykker heri, tilladelse til delvist at optage de former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv i denne stat, således at ansøgeren ikke er helt ligestillet med indehaveren af et eksamensbevis, der er opnået i denne medlemsstat for at optage erhvervet.

71. Denne konklusion gælder så meget desto mere, således som jeg nu skal påvise, for undersøgelsen af det med direktivet forfulgte formål.

3. Det med direktivet forfulgte formål

72. Som Domstolen har understreget flere gange, fremgår det af EF-traktatens artikel 57, stk. 1 (efter ændring nu artikel 47, stk. 1, EF), at de direktiver, der er vedtaget med hjemmel i denne artikel, såsom direktivet, tilsigter at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed ved at fastsætte fælles bestemmelser og kriterier, der i videst muligt omfang fører til gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser [32]. Det samme gælder for adgangen til at optage og udøve lønnet arbejde, hvilket ligeledes er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

73. Det er med henblik herpå, at det i tredje betragtning til direktivet understreges, hvilket jeg allerede har nævnt, at »for hurtigt at indfri forventningerne hos de europæiske borgere, som er i besiddelse af et eksamensbevis for videregående erhvervskompetencegivende uddannelse, der er udstedt i en anden medlemsstat end den, hvori de ønsker at udøve deres erhverv, bør der [...] indføres en anden metode for gensidig anerkendelse af disse eksamensbeviser [end den, der er anvendt i de sektorbestemte direktiver, der var vedtaget indtil da], som for disse borgere letter adgangen til at udøve enhver form for erhvervsvirksomhed, som i værtslandet er

32 — Jf. blandt andet Hocsman-dommen, præmis 32, Dreessen-dommen, præmis 26, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 19.

gjort betinget af, at borgeren har gennemgået en post-gymnasial uddannelse, forudsat at de er i besiddelse af et sådant eksamensbevis, som giver adgang til disse aktiviteter, bekræfter en uddannelse af mindst tre års varighed og er udstedt i en anden medlemsstat«.

74. Dette indebærer, således som det fremgår af trettende betragtning til direktivet, at den med direktivet indførte ordning »befæste[r] den europæiske borgers ret til at udnytte sine erhvervsmæssige kundskaber i en hvilken som helst medlemsstat, [hvilket] vil befæste og samtidig sikre hans ret til at erhverve sådanne kundskaber dér, hvor han måtte ønske det«.

75. Det følger heraf, at det med direktivet forfulgte formål, der består i at lette adgangen til at optage og udøve lønnet arbejde og selvstændig erhvervsvirksomhed, langt fra er til hinder for en ordning som ordningen med tilladelse til at optage disse former for virksomhed, som er omfattet af et erhverv, der er lovreguleret i værtslandet (uden at den berørte part er forpligtet til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve, når denne stat fastsætter et sådant krav), men tværtimod taler for, at en sådan mekanisme er tilladt.

76. En prøvetid kan nemlig i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), vare indtil tre år. Baggrunden for en sådan prøvetid er hovedsagelig en tidsbesparelse, der kan være af betydning, eller rettere afgørende, for en medlemsstats statsborger, der i værtslandet ønsker at optage et lovreguleret erhverv, navnlig hvis han kun ønsker at optage de former for virksomhed i dette erhverv, som han allerede har ret til at optage, eller som han allerede havde optaget i den medlemsstat, hvori han opnåede sit eksamensbevis. Et sådant krav kan i alvorlig grad få den berørte part til at afholde sig fra at vælge denne vej eller at forfølge den indtil afslutningen, især da der er risiko for, at hans indsats ikke fører til noget.

77. Det samme gælder for egnethedsprøven, da det, selv om den er omfattet af direktivets artikel 1, litra g), og den i princippet er en anden udligningsforanstaltning, der er stillet til rådighed for den berørte part, er almindeligt anerkendt, at dette krav efter sin art let kan afholde parten fra erhvervsmæssigt at udvandre til en anden medlemsstat end den, hvori han har opnået sit eksamensbevis, hvis han i denne anden stat ønsker at forfølge de samme former for virksomhed som dem, han hidtil har udøvet [33].

33 — Jf. i denne retning, beretning for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af den generelle ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelse — udarbejdet i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 89/48/EØF (KOM(96) 46 endelig, s. 14, 15 og 21). Jf. ligeledes N. Parkins: »La directive 89/48/EØF: progrès sur la voie de la mise en oeuvre«, *Reconnaissance générale des diplômes et la libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, s. 47 og 48.

78. Som konklusion på nævnte redegørelse er det min opfattelse, at det første spørgsmål skal besvares med, at bestemmelserne i direktivets artikel 3, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, ikke er til hinder for, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de modtager en ansøgning om tilladelse til at optage et erhverv, hvortil optagelsen eller udøvelsen i denne medlemsstat er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis, fra indehaveren af et eksamensbevis, der er opnået i en anden medlemsstat, kan tage en sådan ansøgning delvist til følge, hvis den berørte part samtykker heri, ved at fritage ham fra forpligtelsen til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve og ved til gengæld at begrænse rækkevidden af den tilladelse, de giver, til de former for virksomhed inden for dette erhverv, som ansøgerens eksamensbevis giver adgang til i henhold til gældende lovgivning i den medlemsstat, hvori det er opnået, med udelukkelse af andre former for virksomhed, der er omfattet af det pågældende erhverv i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse i værtslandet.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

79. Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål i det væsentlige oplyst, om artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at et værtsland under sådanne omstændigheder udelukker muligheden for, at de kompetente myndigheder i denne stat, giver en tilladelse til delvist at optage de former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv på dens område, såsom vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, med den begrundelse, at de former for virksomhed, der i henhold til definitionen af dette erhverv i værtslandets nationale bestemmelser er omfattet af erhvervet, er uadskillelige, således at en tilladelse til at optage erhvervet nødvendigvis må omfatte alle de former for virksomhed, der er omfattet heraf.

80. Efter min opfattelse taler flere forhold for en bekræftende besvarelse heraf.

81. Artikel 43 EF bestemmer ganske vist i stk. 2, at etableringsfriheden udøves på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere. Heraf følger, at når der i værtslandet er fastsat bestemmelser for adgangen til at optage en bestemt virksomhed, eller for udøvelsen af den, skal statsborgere fra en anden medlemsstat, der ønsker at udøve den pågældende virksomhed, principielt opfylde disse bestemmelser [34].

34 — Jf. blandt andet dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 33-36, og af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 25.

82. Selv om det er korrekt, at medlemsstaterne, når betingelserne for at optage den pågældende virksomhed som ingeniør ikke er harmoniseret, er de eneste, der kan definere sådanne betingelser, følger det ikke desto mindre af fast retspraksis, at medlemsstaterne er forpligtet til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved artikel 39 EF og 43 EF [35].

83. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse eller gøre udøvelsen af de ved artikel 39 EF eller 43 EF sikrede grundlæggende friheder mindre attraktiv, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [36].

84. Da bestemmelser i værtslandet, som definerer anvendelsesområdet for et lovreguleret erhverv på denne stats område, medfører, at muligheden for, at de kompetente myndigheder i denne stat kan give en tilladelse til delvist at optage former for virksomhed, som er omfattet af dette erhverv, udelukkes, er det klart, at denne lovgivning (såsom den i tvisten i hovedsagen) kan genere eller gøre udøvelsen af både den frie bevægelighed for personer og etableringsfriheden mindre attraktiv.

85. Selv om det er korrekt, at disse bestemmelser finder anvendelse uden forskel for statsborgerne fra værtslandet og statsborgerne fra andre medlemsstater, har jeg vanskeligt ved at se, i hvilket omfang bestemmelserne kan opfylde tvingende samfundsmæssige hensyn, såsom forbrugerbeskyttelse.

86. Jeg er nemlig ikke overbevist om — således som det bestemmes i de omtvistede nationale bestemmelser i tvisten i hovedsagen — at alle de former for virksomhed, der er omfattet af erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, udgør en uadskillelig enhed, således at det er umuligt at isolere virksomheden som ingeniør inden for vandbygning fra andre former for virksomhed, der er omfattet af erhvervet.

35 — Jf. blandt andet dom af 29.10.1998, forenede sager C-193/97 og C-194/97, De Castro Freitas og Escallier, Sml. I, s. 6747, præmis 23, af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31, og dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 24.

36 — Jf. blandt andet vedrørende personers frie bevægelighed, dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, vedrørende etableringsfriheden, Gebhard-dommen, præmis 37, dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, præmis 34, dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 26, og af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, præmis 64.

87. Umiddelbart er der intet *objektivt* til hinder for, at for eksempel projekteringen og konstruktionen af vandinstallationer adskilles fra udviklingen og gennemførelsen af infrastruktur for transport ad landevej. Dette følger i øvrigt af den situation, der eksisterer i Italien, hvor de former for virksomhed, der er omfattet af erhvervet som ingeniør inden for vandbygning, i denne medlemsstat er adskilt fra de andre former for virksomhed, som i Spanien er omfattet af erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør. En tilladelse til delvist at optage erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, således som det er lovreguleret i Spanien, forekommer derfor på ingen måde at hindre, at indehaveren af et eksamensbevis som ingeniør inden for vandbygning, der er opnået i en anden medlemsstat, i værtslandet gennemfører de former for virksomhed, som hans eksamensbevis giver adgang til i oprindelsesmedlemsstaten.

88. Det er derfor tvivlsomt, om de omtvistede spanske bestemmelser opfylder et *objektivt* behov for forbrugerbeskyttelse.

89. Selv om det antages, at disse nationale bestemmelser opfylder et ønske om forbrugerbeskyttelse, idet de udelukker, at forbrugerne bibringes en fejlagtig opfattelse af rækkevidden af den berørte parts faglige kvalifikationer, kan en sådan risiko begrænses ved den mulighed, at værtslandet kræver, at parten for eksempel bærer sin oprindelige titel eller uddannelsesbetegnelse, eventuelt på oprindelsesmedlemsstaten sprog, med udelukkelse af værtslandets [37]. En sådan foranstaltning er mindre restriktiv for den frie bevægelighed for personer og etableringsfriheden end udelukkelsen af enhver beslutning om at give delvis adgang til det pågældende lovregulerede erhverv.

90. Jeg konkluderer derfor, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at et værtsland under sådanne omstændigheder udelukker muligheden for, at de kompetente myndigheder i denne stat, giver en tilladelse til delvist at optage de former for virksomhed, der er omfattet af et lovreguleret erhverv på dens område, såsom vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, alene med den begrundelse, at de former for virksomhed, der i henhold til definitionen af dette erhverv i værtslandets nationale bestemmelser er omfattet af erhvervet, er uadskillelige, hvorfor en tilladelse til at optage erhvervet nødvendigvis må omfatte alle de former for virksomhed, der er omfattet heraf.

37 — Jf. dette forslag til afgørelse, punkt 66 og 67.

V — Forslag til afgørelse

91. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunal Supremo stillede spørgsmål således:

»1) Bestemmelserne i artikel 3, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, andet led, i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed er ikke til hinder for, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat, når de modtager en ansøgning om tilladelse til at optage et erhverv, hvortil optagelsen eller udøvelsen i denne medlemsstat er underlagt besiddelsen af et eksamensbevis, fra indehaveren af et eksamensbevis, der er opnået i en anden medlemsstat, kan tage en sådan ansøgning delvist til følge, hvis den berørte part samtykker heri, ved at fritage ham fra forpligtelsen til at gennemføre en prøvetid eller en egnethedsprøve og ved til gengæld at begrænse rækkevidden af den tilladelse, de giver, til de former for virksomhed inden for dette erhverv, som ansøgerens eksamensbevis giver adgang til i henhold til gældende lovgivning i den medlemsstat, hvori det er opnået, med udelukkelse af andre former for virksomhed, der er omfattet af det pågældende erhverv i henhold til den lovgivning, der finder anvendelse i værtslandet.

2) Artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at et værtsland under sådanne omstændigheder udelukker muligheden for, at de kompetente myndigheder i denne stat, giver en tilladelse til delvist at optage de former for virksomhed, der er dækket af et lovreguleret erhverv på dens område, såsom vej-, kanal- og havnebygningsingeniør, alene med den begrundelse, at de former for virksomhed, der i henhold til definitionen af dette erhverv i værtslandets nationale bestemmelser er omfattet af erhvervet, er uadskillelige, hvorfor en tilladelse til at optage erhvervet nødvendigvis må omfatte alle de former for virksomhed, der er omfattet heraf.«